



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Diskurser, indsatser og muligheder i udkants- og yderområder

Nørgaard, Helle

Published in:
Byplan

Publication date:
2009

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Nørgaard, H. (2009). Diskurser, indsatser og muligheder i udkants- og yderområder. *Byplan*, 61(03), 36-41.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

DISKURSER, INDSÅTSE OG MULIGHEDER I UDKANTS- OG YDEROMRÅDER

Når der tales om udkantsområder, yder- og randområder, landdistrikter, landsbyer, land- og yderkommuner mv. er det ofte i flæng og uden at det gøres klart, hvilke forskelle, ligheder og sammenhænge der er mellem disse. Også når der er mere entydigt fokus på udkants- og yderområder, er der stor forskel på, hvordan disse områder og fremtidsmulighederne beskrives nemlig fra de helt dystre meldinger og henvisning til 'den rådne banan', hvor alle muligheder for udvikling afskrives eller som steder for fri udfoldelse og med mulighed for 'det gode liv'.

Af Helle Nørgaard

En del af begrebsforvirringen har baggrund i, at der arbejdes med forskellige problematikker i de ministerier, som har udkants- eller yderområdene som arbejdsfelt og indsatsområde. Her har man i sprogbug bevæget sig fra det, for nogle, negativt ladede 'udkantsområde' til en mere neutral betegnelse nemlig 'yderområde'. Samtidig er der kommet øget bevågenhed – politisk, i medierne og i forskerkredse – og i kølvandet heraf introduceres nye begreber, betegnelser og forståelser. For øjeblikket bruges mest begrebet yderområde, som både indeholder landdistrikter, landsbyer og mindre byer. I forhold til udviklingsmuligheder er den generelle forståelse, at yderområderne står overfor en række udfordringer, mens det fortsat diskuteres hvilke muligheder for udvikling, der er til stede.

Hvem arbejder med udkants- og yderområder?

Der er en lang række ministerier, som har indsatser og bevillinger rettet mod yderområder og landdistrikter dog primært Miljøministeriet, Indenrigs- og Socialministeriet, Ministeriet for

Fødevarer, Landbrug og Fiskeri samt Økonomi- og Erhvervsministeriet. De centrale redegørelser fra disse ministerier afspejler, at der gennem en kort årrække er sket væsentlige ændringer i forhold til, hvilke problemer der identificeres, hvilke tiltag der sættes i værk, hvilke overordnede mål der er for indsatserne og ikke mindst i diskursen eller den måde, hvorpå man omtaler områderne.

Udover de statslige redegørelser, indsatser og bevillinger findes en række regionale og lokale udviklingsprogrammer og EU-fonde, men fokus i artiklen er alene de danske tiltag og indsatser.

Regionale udviklingstræk

Status er, at vilkårene og udviklingsmulighederne er tydeligt forskellige mellem forskellige dele af landet, men også at målene for udvikling heller ikke nødvendigvis er de samme. I den forbindelse er det nyttigt at vurdere udviklingen i et historisk perspektiv, idet der er sket væsentlige regionale skift gennem blot de seneste 50 år. Kort fortalt skete der en gradvis koncentration af den økonomiske aktivitet og beskæftigelse, som fort-

satte indtil slutningen af 1960'erne. 1970'erne og 1980'erne var i stedet karakteriseret af en spredning af den økonomiske aktivitet med udvikling af mange regionale centre landet over. 1990'erne markerer et andet væsentligt skift i den regionale udvikling, hvor udvikling og vækst i vidensbaserede erhverv koncentrerer sig og omkring Hovedstaden og landets øvrige større byer. Samtidig og i sammenhæng med konkurrencen med andre europæiske storbyer blev der fra statslig side sat set på København som lokomotiv for økonomisk vækst. Fra det tidspunkt er den regionale udvikling igen blevet karakteriseret af en koncentration af den økonomiske aktivitet.

Hele udviklingsforløbet skal ses i lyset af en række strukturelle forandringer, som i stikord handler om omstrukturering og nedgang i landbruget, industrialisering og afindustrialisering samt udvikling og vækst i vidensintensive erhverv mv. Denne udvikling har haft afgørende betydning for og samtidig påvirket af statslige politikker og indsatser med vekslende målsætninger om regional udvikling og udligning til satsning på stor-

byregionerne som økonomisk drivkraft i den politiske dagsorden og vi til udtryk i en række statslige regionale udviklingstræk, udført som skitseres.

Landsplanredegørelser 2000

Hvis man alene fokuserer på de planredegørelser er der i løbet af sket markante skift. I Landsplan 2000 var der endnu ikke fokuseret på yderområder, men på forsket land. I Landsplanredegørelse 2001 balance – hvad skal der gøres, antyd det i titlen – at styrke den regionale balance. I landsplanredegørelse 2002 samtidigt, at der er markante, r i Danmark og der fokuseres i rådernes udfordringer, men også udvikling havde den rigtige ret store udligning landsdelene im-

I Landsplanredegørelse 2003 i områdene nemlig storbyplan byers oplande og småbyområde Her defineres yderområder som i til byer under 20.000 indbyggere

Med landsplanredegørelsen meldingerne langt fra tanker udligning. I Landsplanredegørelse Det nye Danmarkskort - planlægning vilkår, er udgangspunktet en med regional karakter. Med det arbejdes der med forskellige restillinger og udfordringer i forhold nemlig Hovedstadsområdet, Sjælland de mellemstore byregioner og Landsplanredegørelsen illustrer

GHEDER

ter mv. er det ofte i flæng
er mere entydigt fokus på
s nemlig fra de helt dystre
r for fri udfoldelse og med

ngen af 1960'erne. 1970'erne og
det karakteriseret af en spred-
omiske aktivitet med udvikling
le centre landet over. 1990'erne
t væsentligt skift i den region-
r udvikling og vækst i videns-
koncentreres i og omkring Ho-
ets øvrige større byer. Samtidig
i med konkurrencen med andre
er blev der fra statslig side sat-
som lokomotiv for økonomisk
punktet den regionale udvikling
eriseret af en koncentration af
ktivitet.

løbet skal ses i lyset af en
3 forandringer, som i stikord
ukturering og nedgang i land-
isering og afindustrialisering
rækt i vidensintensive erhverv
g har haft afgørende betydning
virket af statslige politikker og
slende målsætninger om re-
udligning til satsning på stor-

byregionerne som økonomisk drivkraft. Disse skift
i den politiske dagsorden og virkelighed kommer
til udtryk i en række statslige redegørelser, hvor
regionale udviklingstræk, udfordringer og indsats-
er skitseres.

Landsplanredegørelser 2000, 2003 og 2006

Hvis man alene fokuserer på de tre seneste lands-
planredegørelser er der i løbet af mindre end 10
år sket markante skift. I Landsplanredegørelsen
fra 2000 var der endnu ikke fokus på udkants-
el-
ler yderområder, men på forskelle mellem by og
land. I Landsplanredegørelse 2003: Et Danmark i
balance – hvad skal der gøres, var fokus – som
antydnet i titlen – at styrke den regionale og lokale
balance. I landsplanredegørelsen erkendes det
samtidigt, at der er markante, regionale forskelle
i Danmark og der fokuseres især på yderom-
rådernes udfordringer, men også at den regionale
udvikling hævde den rigtige retning nemlig mod
større udligning landsdelene imellem.

I Landsplanredegørelse 2003 blev udpeget tre
områdetyper nemlig storbyoplande, mellemstore
byers oplande og småbyomlande (yderområder).
Her defineres yderområder som pendlingsoplande
til byer under 20.000 indbyggere.

Med landsplanredegørelsen fra 2006 er
meldingerne langt fra tankerne om regional
udligning. I Landsplanredegørelsen med titlen
Det nye Danmarkskort - planlægning under nye
vilkår, er udgangspunktet en landsplanpolitik
med regional karakter. Med dette udgangspunkt
arbejdes der med forskellige regionale problem-
stillinger og udfordringer i forhold til fem områder
nemlig Hovedstadsområdet, Sjælland, Østjylland,
de mellemstore byregioner og yderområder. I
Landsplanredegørelsen illustreres 'regionernes

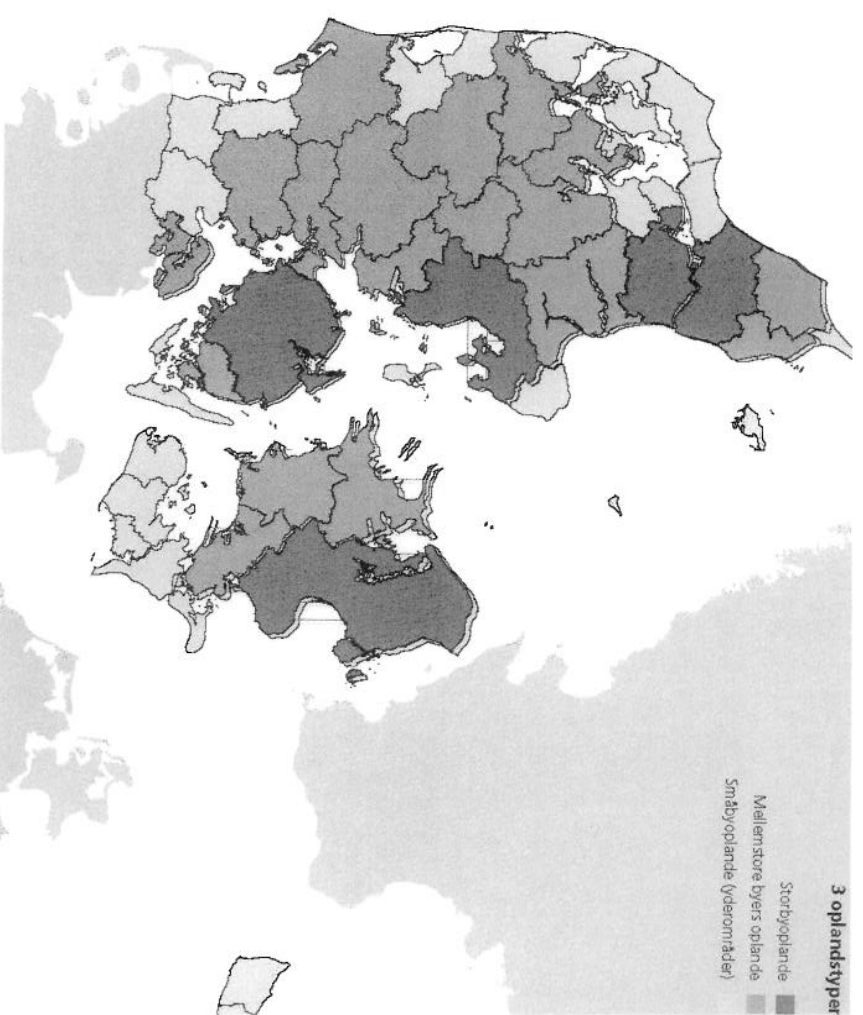


Fig. 1: Tre områdetyper. Landsplanredegørelse 2003

geografi' med to storbyregioner omkring Køben-
havn og Århus, byer over 100.000 hhv. 20.000
indbyggere samt yderområder.

Yderområderne (skraveret signatur) defineres
fortsat i Landsplanredegørelse 2006 som pend-
lingsoplande til byer under 20.000 indbyggere
og relativt langt til en større by. I modsætning til
en række andre statslige redegørelser, defineres
yderområder hos Miljøministeriet og i landsplan-
redgørelsen primært på baggrund af geografiske
kriterier.

Den regionalpolitiske vækstredgørelse

Samme år som landsplanredgørelse 2006 kom

på gaden, kom Den regionalpolitiske vækstre-
degørelse 2006 fra Økonomi- og erhvervsmini-
steriet, hvor yderområder udpeges som "områder
af landet kendetegnet ved relativt lav erhvervsind-
komst og en stagnerende – eller i visse tilfælde
faldende – befolkningsudvikling" kan man læse
på s. 14.

Kortet viser de dele af landet, som er ud-
peget som yderområder og overgangsområder.
Yderområderne omfatter i alt 16 kommuner
samt småøerne. Der er samtidig udpeget en
række overgangsområder, som består af tidligere
yderområder, "som bliver en del af nye, relativt
stærke kommuner", samme side.

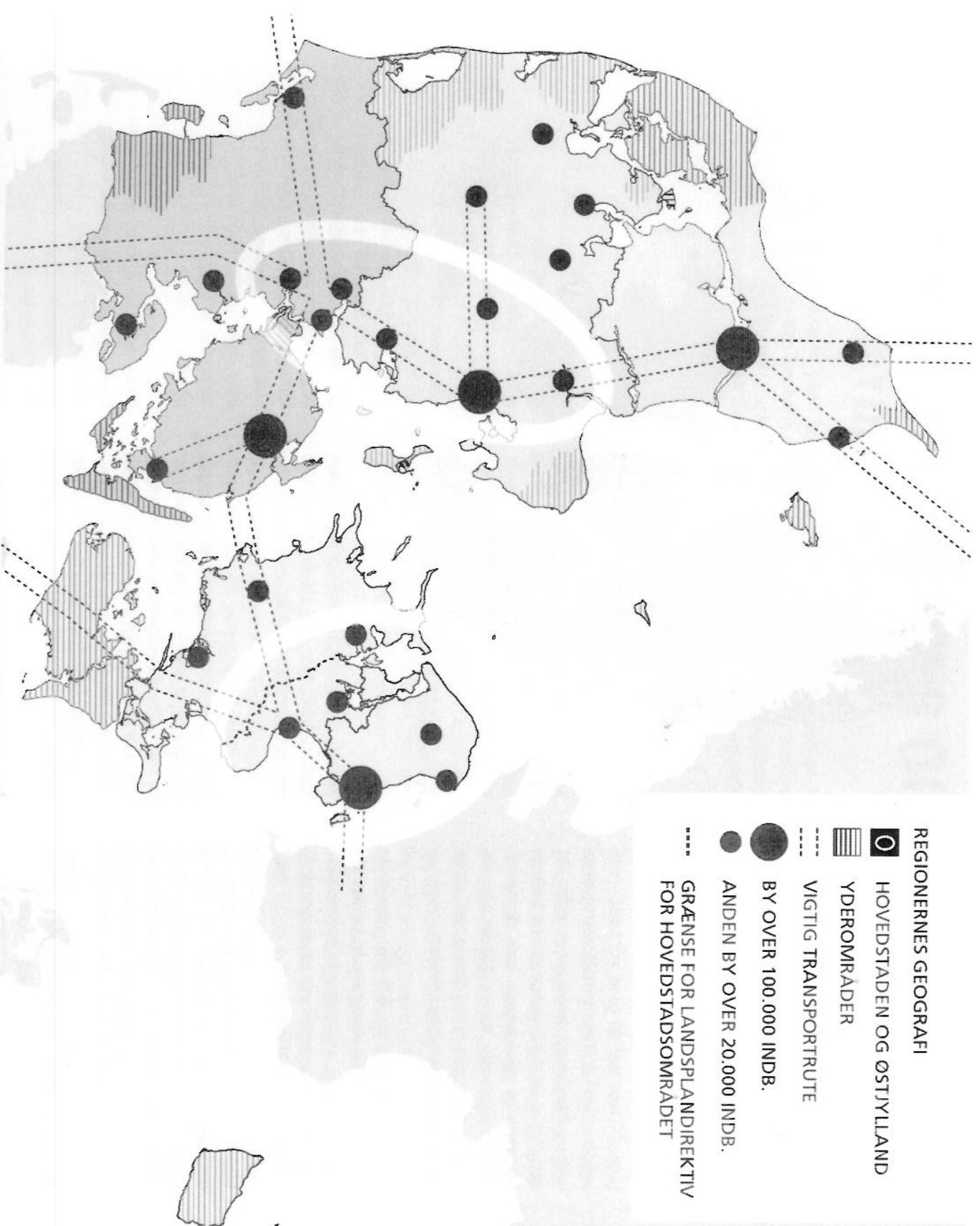


Fig 2: Regionernes geograf. Kilde: Miljøministeriet, Landsplanredegørelse 2006

I den regionalpolitiske væk-
 yderområderne udpeget på bag-
 tive samfundsøkonomiske indki-
 erhvervsindkomst og svag beft
 Når man er bosat i et yderom-
 gangsområde og pendler mellem
 har man ret til et forhøjet befors-
 fordringsfradrag har udgangs-
 kerede yderområder i fig. 3, hv-
 er sammenfaldende med yder-
 de er defineret i Miljøminist-
 redegørelse. Udover at være i
 forhøjede befordringsfradrag, e
 og overgangsområder illustrer
 grundlag for strukturfondsindsat

Landsdistriktredegørelse 200

I Landsdistriktredegørelse fra 2
 på udvikling i landsdistrikterne
 man med en klassificering af 11
 29 landkommuner, 18 mellemk
 bykommuner. Også her er der o
 forskelle sammenlignet med yder
 planredegørelsen hhv. Den reg
 degørelse. En grundlæggende fr
 Landsplanredegørelsen og i Den
 redegørelse er fokus på områ
 Landsdistriktredegørelsen tage
 i en klassificering af kommuner,
 fig. 4. Samtidig er der i de tre red
 på, hvilke indikationer og kriteri
 som grundlag for yderområder
 Kommuneklassificeringen i
 grammet er sket på baggrund
 sammenvejning af 14 udvalgte
 drejer sig om bl.a. om befolknin
 af beskæftigede i landbrugerhve
 munens areal i landzone, befolkr
 tigelsesudvikling mv.

EOGRAFI
DEN OG ØSTJYLLAND
ADER
ANSPORTROUTE
100.000 INDB.
' OVER 20.000 INDB.
OR LANDSPLANDIREKTIV
DSTADSOMRADET



I den regionalpolitiske vækstredegørelse er yderområderne udpeget på baggrund af to objektive samfundsøkonomiske indikatorer, nemlig lav erhvervsindkomst og svag befolkningsudvikling. Når man er bosat i et yderområde eller overgangsområde og pendler mellem arbejde og hjem, har man ret til et forhøjet befordringsfradrag. Befordringsfradraget har udgangspunkt i de markerede yderområder i fig. 3, hvoraf størstedelen er sammenfaldende med yderområderne, som de er defineret i Miljøministeriets landsplanredegørelse. Udover at være grundlag for det forhøjede befordringsfradrag, er yderområderne og overgangsområder illustreret i fig. 3 også grundlag for strukturfundsindsatsen 2007-2013.

Landsplanredegørelse 2007

I Landsplanredegørelse fra 2007 er der fokus på udvikling i landdistrikterne og her arbejder man med en klassificering af 16 yderkommuner, 29 landkommuner, 18 mellemkommuner og 35 bykommuner. Også her er der overlap, men også forskelle sammenlignet med yderområder i Landsplanredegørelsen hhv. Den regionale vækstredegørelse. En grundlæggende forskel er, at der i Landsplanredegørelsen og i Den regionale vækstredegørelse er fokus på områder, mens man i Landsplanredegørelsen tager udgangspunkt i en klassificering af kommuner, som det ses på fig. 4. Samtidig er der i de tre redegørelser forskel på, hvilke indikatorer og kriterier man anvender som grundlag for yderområder- og kommuner. Kommuneklassificeringen i Landsplanredegørelsen er sket på baggrund af beregning og sammenvejning af 14 udvalgte indikatorer. Det drejer sig om bl.a. om befolkningsstæthed, andel af beskæftigede i landbrugerhverv, andel af kommunens areal i landzone, befolknings og beskæftigelsesudvikling mv.

Hvad er problemet?

Selvom der er forskelle i både sprogbrug og identifikation af udkant- eller yderområder, så handler det helt overordnet om de dele af landet, hvor der har været en befolkningsstagnation eller hvor befolkningsudviklingen er stagneret, hvor især de unge flytter fra området med en aldrende befolkning som resultat. Det er de områder, som er mærket af strukturændringer i landbruget, lukning eller udflytning af store industrivirksomheder og en samlet nedgang i beskæftigelsen og i antallet af arbejdspladser. Derudover er yderområderne præget af et stigende skattegrundlag og forringet kommunal service med lukning af skoler, nedskæringer i den kollektive trafik mv. Det handler også om mange steder om både fysisk og social forfald med tomme misligholdte bygninger og en overrepræsentation af personer på overførselsindkomster. Hvis man skulle pege på et afgørende forhold for yderområdenes problemer, så er det geografien idet yderområderne er perifert beliggende og langt væk fra de områder, hvor vækst-erhvervene er koncentreret nemlig i og omkring København og de større byer. Tilbagegang eller stagnation i yderområdenes beskæftigelse står i skarp kontrast til væksten i storbyområderne og rejser spørgsmålet, om hvorvidt der er mulighed for udvikling i yderområderne.

Hvilke udviklingsmuligheder har yderområderne?

I de statslige redegørelser fremhæves bosætningen som et udviklingspotentiale på baggrund af den øgede mobilitet og boligpriserne i vækstområderne. Der peges også på turisme og kulturaren som en vej til udvikling og på mulighederne for brugen af det åbne land til en anden anvendelse. I forhold til erhvervsudvikling er der fokus på udvikling af nicheerhverv, turisme og

oplevelsesøkonomi med afsæt i lokale styrker, sæerheder og kvaliteter. Et eksempel er Landdistriktsredigelsen, hvor de forskellige vilkår i landdistrikter og landsbyer understreges og der peges på det lokale udgangspunkt som grundlag for fremtidig udvikling. Der er flere afledte initiativer, som er igangsat på baggrund af de statslige redegørelser. Således blev Arbejdsudvalget om Landsbyer i Yderområder nedsat i forlængelse af de problemer, som blev skitseret i Landsplanredegørelse 2006. I udvalgets Rapport fra arbejdsudvalget om Landsbyer i Yderområder blev der peget på "det faktum, at landsbyerne er i en væsensforskellig situation, og udvikling i de forskellige dele af landet betyder, at en indsats for at fremme udviklingen i landsbyer med tilbagegang må være geografisk specifik og ikke af landsdækkende karakter" (s.15). Der er bl.a. på den baggrund igangsat en lang række projekter, som netop tager udgangspunkt i lokale styrker og særkender.

Planfaglige diskurser og diskussioner

Også i planfaglige kredse har problematikken omkring udkants- eller yderområder haft plads i debatten gennem flere år. I lighed med de statslige redegørelser har den planfaglige debat om udkants- eller yderområder ændret kurs i løbet af få år. Hvis man tager udgangspunkt i Byplan Nvt, tegner udviklingen sig sådan, at man i 2003 (2) lagde ud med en artikel, der på baggrund af Landsplanredegørelse 2003 pegede på problemer i forhold til regionale ubalancer (Heiberg) og på baggrund af pendlingsanalyser (Sick-Nielsen & Harder Hovgesen) kortlagde den geografiske skævvinding med en koncentration af væksten i Østjylland bl.a. i Byplan Nvt (3) 2004. I det første nummer af Byplan Nvt i 2004 blev "Tilbagefaldet helte" introduceret (Steengaard) og i slutningen

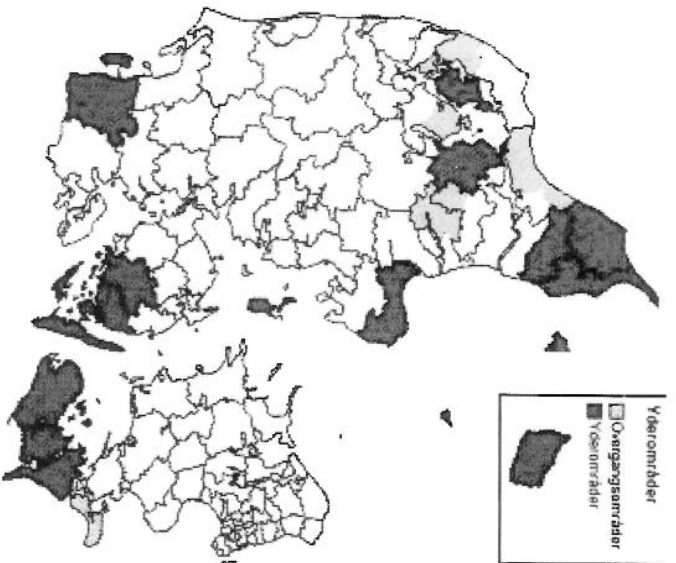


Fig. 3. Yderområder og udgangsområder i forhold til det forhøjede befordringsfradrag og EU's strukturfondsmidler. Kilde: Den regionale vækststrategi 2006, Økonomi- og Erhvervsministeriet.

af 2005 blev temaet 'Liv uden vækst?' præsenteret (Højgaard-Jensen) og der var efterfølgende en række artikler med fokus på udkantsområdernes udviklingsmuligheder. I 2007 afsluttes temaet 'Liv uden vækst?' (Thierry).

I det første nummer af Byplan NYT fra 2009 var temaet 'Landsbyer under pres', hvor det diskuteres, hvordan fremtiden tegner sig for landsbyerne. Der har også gennem årene været en række provokerende indlæg både i Byplan, Byplan NYT og en række andre tidsskrifter såvel som aviser samt tv-udsendelser, hvor der udpeges 'rådne baner' og lægges op til udviklingen af landsbyer og yderområder, der 'ikke kan følge med udviklingen'. Hvis man skulle pege på nogle gennemgående temaer i debatten om yder- eller udkants-

områderne, er det et grundlæggende spørgsmål om udvikling contra afvikling, om der kan være liv uden vækst og hvorvidt, der er en prioritering af indsatser og midler i områder præget af tilbagegang eller stagnation. Et andet gennemgående tema tager afsæt i en række 'virkelighedsbeskrivelser' fra yderområderne, der bevæger sig fra de helt dystre perspektiver og redegørelser for de overvældende udfordringer, til opløftende beskrivelser af yderområdernes kvaliteter og muligheder med eksempler på succesfulde lokale projekter, udvikling af stærke netværk og lokale indsættelser i hærde indsats mv. Som eksempel på sidstnævnte er en række artikler med beskrivelser af tiltag og forsøgsprojekter under Mulighedernes Land, initiativer og projekter iværksat gennem lokale aktionsgrupper (LAG) såvel som eksempelprojekter i regi af Plan09. Ligesom der er nogle gennemgående temaer i udkantsdebatten, er der også et gennemgående tema eller udgangspunkt i de forsøgsprojekter og initiativer der igangsættes.

De forsøgsprojekter, der er iværksat i regi af Mulighedernes Land, som er et samarbejde mellem Realдания og de tre kommuner Lolland, Bornholm og Thisted tager udgangspunkt i det såkaldte New Rural Paradigme eller det nye landdistriktsparadigme. I Mulighedernes Land beskrives det nye landdistriktsparadigme som 'modsatning til traditionel landdistriktspolitik med støtte til landbrug og fiskeri og med fokus på at skabe lige udviklingsmuligheder alle steder. Udgangspunktet er nu stedet og dets særlige ressourcer.

Trods de mange beskrivelser af projekter, tiltag og initiativer, er det svært at få et overblik over, hvad der egentlig foregår, hvilken betydning det har lokalt set, og om der f.eks. er en varig effekt for det lokale erhvervsliv, i samarbejdet mellem private og offentlige aktører, i den kommunale forvaltning eller noget helt fjerde. Der findes analyser og evalueringer fra bl.a. Institut for Forskning og Udvikling i Landdistrikter, men der er behov for systematisk viden, om de erfaringer man har i landets udkants- og yderområder.

Behov for et samlet overblik

Det der efterlyses er et overblik over, hvad der samlet set foregår i landets yderområder dvs. både landsbyerne, landdistrikter og de mindre byer i yderområderne. Om betydningen af enkeltprojekter for lokalområdet og for andre dele af kommunen. Om der er sat noget blivende i gang og ikke mindst, på hvilken måde det bidrager til at ændre på de grundlæggende udviklingsvilkår. I forhold til de mange forsøgsprojekter handler det også om, hvad læringen i de enkelte projekter er, og hvorvidt disse er så lokale i deres udgangspunkt, at det ikke er muligt at bruge erfaringerne andre steder og i andre sammenhænge. I forlængelse heraf kunne man også savne et overblik over, hvilke særkender og styrker, som kendetegner de enkelte yderområder- eller kommuner og på den måde få indblik i, hvilke fremtidige udviklingsmuligheder der tegner sig, udover det der i statslige redegørelser, skitseres som muligheder for bosætning og oplevelseserhverv. Selv i de kommunale planstrategier kan det være svært

at få indtryk af, hvilke udviklin realistisk set er til stede. Sam systematisk viden om yderom situation, et overblik over tiltag ikke mindst værdien og betydning

I nogle kommuner er man alle at kortlægge f.eks. boligernes forhold til at fjerne dem, der er i som beskrevet i det første nummer (Ærø) i 2009. Det er et led i at mere attraktive bl.a. i forhold til selvom der i yderområderne i trafiklittere end tilflyttere, så er vejen rundt tilflyttere til yderom nemsnit er mere end 50 % af skæftigelse, hvoraf nogle etabler pladser, som kan være grundlæ yderligere beskæftigelse. Den r tion med koncentration af den viter er med andre ord, hverken r sandheden. Men det er vigtigt sker og hvor det foregår. Tilflyt er et realistisk bud i forhold til udvikling bl.a. på baggrund af vækstområderne såvel som æn prioriteringer i hverdagslivet.

I projektet 'Liv uden vækst' at man kun skal sætte sig på tilflytisk set vil bosætte sig i om godt udgangspunkt, men det f analyser og kortlægning for at tentielle tilflyttere, som måske

at få indtryk af, hvilke udviklingspotentialer der realistisk set er til stede. Samlet set efterlyses systematisk viden om yderområdernes aktuelle situation, et overblik over tiltag og erfaringer og ikke mindst værdien og betydningen af disse.

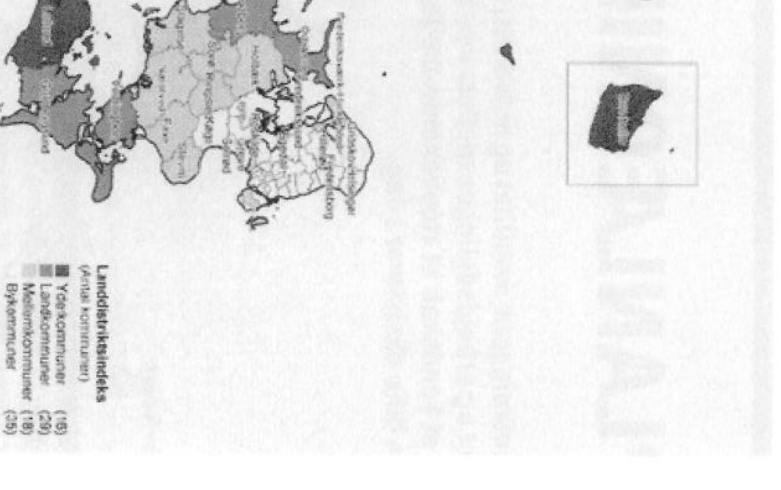
salvum dar! vðararvæðingarnar samkvæmt og flóru

traflyttere end tilflyttere, så er der faktisk hele vejen rundt tilflyttere til yderområderne. I gennemsnit er mere end 50 % af tilflytterne i beskæftigelse, hvoraf nogle etablerer vidensarbejdspladser, som kan være grundlag for udvikling af yderligere beskæftigelse. Den nuværende situation med koncentration af den økonomiske aktivitet er med andre ord, hverken naturlov eller sandheden. Men det er vigtigt at vide, hvad der sker og hvor det foregår. Tilflytning og bosætning er et realistisk bud i forhold til yderområdernes udvikling bl.a. på baggrund af høje boligpriser i vækstområderne såvel som ændrede værdier og prioriteringer i hverdagslivet.

I projektet 'Liv uden vækst?' er konklusionen, at man kun skal satsе på tilflyttere, der realistisk set vil bosætte sig i området. Det er et godt udgangspunkt, men det forudsætter både analyser og kortlægning for at identificere potentielle tilflyttere, som måske er andre og flere

Landdistriktsprogrammet 2007-2013. Ministeriet for Føde-
varer og Landdistrikter

Bolig og Velfærd, som er finansieret af Realda-
nia.



Indsigtsskemaet er udarbejdet af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Skovbrug i forbindelse med den nationale indsatsplan for bekæmpelse af svinegripen i Danmark 2007-2013.

bosætningsstrategier, men også i forhold til kortlægning af realistiske udviklingsmuligheder.

Det nævnte projekt har fokus på bosætning og tilflytning til to yderkommuner. Projektet undersøger dels tilflytternes oplevelse af deres ny bosted og baggrund for at flytte dertil, dels de to kommuners tiltag i forhold til at tiltrække og

Helle Nørgaard er seniorforsker på Statens Vagæforskningsinstitut Aalborg Universitet